

## Проблемы правового регулирования надзорной деятельности прокуратуры Безотосная О. С.

*Безотосная Ольга Сергеевна / Bezotosnaya Olga Sergeevna – магистрант,  
кафедра теории и истории государства и права,  
Крымский юридический институт (филиал)  
Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования  
Академия генеральной прокуратуры Российской Федерации, г. Симферополь*

**Аннотация:** конституционно-правовое регулирование деятельности прокуратуры и прокурорский надзор в Российской Федерации соотносятся как общее с частным. Их объединяет, прежде всего, общая нормативная база, включающая в себя Конституцию РФ, специальный Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», нормы иных федеральных законов, указы Президента РФ, акты Генерального прокурора РФ, а также основное направление деятельности, которым является надзор за соблюдением одного из важнейших конституционных принципов - законности.

**Ключевые слова:** надзор, повышение эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина.

Анализ законодательства, регулирующего деятельность прокуратуры, свидетельствует, что основным его источником является ФЗ от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», который не отвечает в полной мере современным требованиям ввиду отставания от тенденций развития общества. И причина этого не только в качестве его разработки.

Диапазон предлагаемых изменений варьируется от уточнения и дополнения некоторых статей Закона до принятия нового федерального или федерального конституционного закона о прокуратуре [1, с. 64]. Из предложенных позиций, по моему мнению, приемлемы две формы: изменение и дополнение существующего Закона или принятие нового федерального закона, если количество необходимых изменений носит массовый характер.

Поддерживая позицию о необходимости принятия нового Закона о прокуратуре, полагаю, что прошедший период его действия позволил установить степень внутренней согласованности, а также согласованности с другими законодательными и нормативными актами, одним словом, выявить проблемы его применения. Одна из проблем в области регулирования прокурорской деятельности - расплывчатость нормативного понятия прокуратуры и, как следствие, неопределенность места прокуратуры в системе органов государственной власти.

В течение 20 лет действия Конституции РФ ученые и правоприменители активно обсуждали причины включения положений о прокуратуре в гл. 7 Основного Закона страны, именуемую «Судебная власть». Существующие точки зрения о месте прокуратуры в системе государственных органов можно разделить на три позиции. Одни исследователи относят прокуратуру к четвертой (отдельной) ветви власти - надзорно-контрольной и говорят о необходимости закрепления ее статуса в отдельной главе Конституции РФ [2, с. 55]. Другие авторы предлагают признать прокуратуру органом президентской власти [3, с. 32]. Такое понимание прокуратуры присуще, например, США и Республике Казахстан.

Сторонники третьей точки зрения исключают возможность отнесения прокуратуры к какой-либо из ветвей государственной власти и признают ее элементом конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина либо институтом, функционально и структурно близким к судебной власти.

Наконец, спустя два десятилетия с момента принятия Конституции, 5 февраля 2014 г. был принят Закон РФ о поправке к Конституции РФ № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» [4, с. 548] и гл. 7 Основного Закона страны получила новое, соответствующее ее содержанию название - «Судебная власть и прокуратура».

Редакция указанного Закона, с одной стороны, не позволяет поставить знак равенства между судебной властью и прокуратурой, с другой - формально усиливает позицию авторов, воспринимающих прокуратуру как особый государственный орган или отдельную ветвь власти.

Какое место все-таки отведено прокуратуре в системе государственных органов России? Ответ на этот вопрос кроется в анализе целей, задач, функций, полномочий прокуратуры и порядка назначения прокуроров различных уровней на должности. Их содержание свидетельствует, что прокуратура занимает особое место в системе органов государственной власти, реализуя конституционный механизм сдержек и противовесов. Деятельность прокуратуры затрагивает все ветви власти без исключения: в большей степени исполнительную и судебную власть и в меньшей - законодательную.

Без преувеличения отметим, что прокуратура порой выступает единственным эффективным рычагом воздействия, защищающим права и свободы человека и гражданина, а также охраняемые интересы общества и государства. Действенность мер, принимаемых прокуратурой, обусловлена различным комплексом факторов. Во-первых, прокуратура по своей природе не связана корпоративными

интересами в отношении субъектов надзора. Тогда как внутренний контроль, существующий в большинстве органов, организаций, в министерствах, ведомствах и т.д., в отношении которых осуществляется прокурорский надзор, как показывает практика, недостаточно эффективен ввиду субъективных причин и наличия корпоративных интересов. Во-вторых, акты прокурорского реагирования обязательны для исполнения. В-третьих, они обеспечены принудительной силой государства. В-четвертых, за неисполнение мер прокурорского реагирования или их выполнение с нарушением сроков предусмотрена соответствующая ответственность.

Раскрывая систему прокуратуры Российской Федерации, ст. 11 ФЗ «О прокуратуре РФ», наряду с должностными лицами прокуратуры, называет научные, образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, на что нет указания в ст. 1 Закона. Хотя можно возразить, что ст. 1 Закона раскрывает понятие прокуратуры лишь как органа, не подразумевая другие ее составляющие. Тем не менее, предлагаю уточнить ст. 1 ФЗ «О прокуратуре», и изложить ее в следующей редакции: «Прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система государственных органов, научных и образовательных учреждений, редакций печатных изданий, являющихся юридическими лицами. Органы прокуратуры осуществляют от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации».

Статья 21 ФЗ «О прокуратуре» не включает в перечень субъектов надзора предпринимателей, а также руководителей структурных подразделений коммерческих и некоммерческих организаций. Уместно отметить, что, трактуя нормы названной статьи, правоприменитель относит предпринимателей к организациям. Однако возникает противоречивая ситуация, при которой понятие «предприниматель» по-разному определяется в различных отраслях права. Так, в гражданском праве предприниматель - физическое лицо, к деятельности которого применяются правила, регулирующие деятельность коммерческих организаций. В административном праве предприниматели приравнены к должностным лицам. В прокурорском надзоре в силу несовершенства ст. 21 ФЗ «О прокуратуре», предприниматели - это организации. Полагаю, что в единой правовой системе не должно происходить подмены понятий, так как распространение на деятельность физического лица правил, применимых для коммерческих организаций, не превращает физическое лицо в организацию.

Сопоставляя перечень субъектов, указанных в ст. 21 ФЗ «О прокуратуре», и перечень лиц из п. 1 ст. 5 Закона, приходим к выводу, что анализируемые нормы Закона не согласованы, поскольку предусмотренный п. 1 ст. 5 перечень существенно сужен. С целью устранения возникшего противоречия и повышения гарантий при осуществлении прокурорского надзора предлагаю упомянутую норму Закона о прокуратуре изложить в следующей редакции: «Воздействие в какой-либо форме на прокурора с целью повлиять на принятие им незаконного решения или воспрепятствование в какой-либо форме его законной деятельности влечет за собой установленную законом ответственность». Близкая по содержанию норма воспроизведена в ст. 7 Модельного закона «О прокуратуре» [5, с. 4472].

Не ставя цели выявления всех недостатков Закона о прокуратуре, отмечу, что количество предлагаемых научными и практическими работниками изменениями Закона весьма велико, что свидетельствует о целесообразности принятия нового ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» с учетом предлагаемых изменений и формулировок.

Еще один проблемный вопрос - установление четкой процессуальной формы прокурорского надзора.

На мой взгляд, установление процессуальных рамок прокурорского надзора возможно в двух формах:

1) путем анализа Конституции РФ, ФЗ «О прокуратуре РФ», уголовного, административного, гражданского законодательства и т.д.;

2) путем отдельной законодательной регламентации процессуальных рамок надзора в Законе о прокуратуре, что позволит свести к минимуму двоякость и неопределенность толкования многих вопросов, возникающих в правоприменительной практике.

Отдавая себе отчет в дискуссионности рассматриваемого вопроса, положительно воспринимаю возможность установления четких процессуальных рамок надзора, что должно найти отражение в новом Законе о прокуратуре.

Полагаю, по своему объему прокурорский надзор должен соответствовать характеру нарушения, поскольку чрезмерный и тотальный подход в надзоре ведет к негативным последствиям, что может проявляться в:

- коррупционных нарушениях;
- неоправданных затратах человеческого ресурса и, как следствие, отвлечении прокуратуры от других видов деятельности;
- неоправданных финансовых затратах государства;
- формировании в обществе психологической нетерпимости к проводимой государством внутренней политике.

С целью предотвращения формирования чрезмерной «тотальности» в прокурорском надзоре считаю целесообразным отразить в новом Законе о прокуратуре следующие вопросы:

- поводы, основания и пределы прокурорского надзора;
- цели проверок;
- субъекты инициирования проверок;
- субъекты, участвующие в проверке наряду с работниками прокуратуры;
- необходимость уведомления руководителя проверяемой структуры о начале проверки;
- права и обязанности проверяющих и проверяемых;
- сроки проведения проверки;
- итоговый документ проверки, а также требования к его форме и содержанию;
- возможность, порядок и сроки обжалования итогового- документа проверки.

Полагаю, что затронутые проблемы законодательной регламентации оставшихся вне правового регулирования вопросов в сфере прокурорского надзора и предложенные мною варианты их решения будут способствовать повышению эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых интересов общества и государства.

#### *Литература*

1. *Сафонова Т. Ю.* Конституционно-правовое регулирование деятельности прокуратуры России как государственного органа с особым правовым статусом: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 64.
2. *Шобухин В. Ю.* Правовой статус прокуратуры и прокурорских работников Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 55.
3. *Дьячков Д. А.* Прокуратура РФ как политико-правовой институт урегулирования конфликтов (на примере Ярославской, Владимирской, Тверской областей): Дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2009. С. 32.
4. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 10.02.2014. № 6. Ст. 548.
5. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 3.07.2016) «О прокуратуре Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.
6. Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета, 1995. № 229.